

LEGISLAR POR INDICADORES TRANSNACIONAIS: a democracia como pressuposto para o desenvolvimento em Amartya Sen

Márcio Ricardo Staffen¹

Gustavo Polis²

Sabrina Daiane Staats³

RESUMO: O trabalho tem como temática a promoção do desenvolvimento humano em face do Direito em sua matriz transnacional/global. A problemática central do presente artigo é: A utilização de indicadores transnacionais/globais no processo legislativo é um impeditivo para a promoção do desenvolvimento segundo a teoria Amartya Sen? A hipótese de pesquisa é de que a falta de uma estrutura democrática sólida e, conseqüentemente, de transparência no debate público acerca dos indicadores utilizados no processo legislativo são impeditivos para a promoção de um desenvolvimento conforme o pensamento de Sen. Utilizando o método hipotético-dedutivo, baseado em pesquisas e análises bibliográficas, o trabalho objetiva demonstrar como a manutenção de um ambiente democrático funcional, pautado pelo debate público transparente, é indispensável quando da utilização de indicadores transnacionais/globais no processo de criação de leis, visando a promoção do desenvolvimento segundo a teoria de Amartya Sen.

Palavras-chave: Transnacionalismo; Indicadores; Desenvolvimento; Democracia; Amartya Sen.

ABSTRACT: The work has as main theme the promotion of human development in the face of law in its transnational / global matrix. The central problem of this article is: Is the use of transnational / global indicators in the legislative process an impediment to the promotion of development according to Amartya Sen theory? The research hypothesis is that the lack of a solid democratic structure and, consequently, transparency in the public debate about the indications used in the legislative process are impeding the promotion of a development according to Sen's thinking. Using the hypothetical-deductive method Based on bibliographic research and analysis, the paper aims to demonstrate how the maintenance of a functional democratic environment, guided by transparent public debate, is indispensable when the use of transnational / global indicators in the process of creating laws, aiming at promoting development according to Amartya Sen's theory.

Keywords: Transnationalism; Indicators; Development; Democracy; Amartya Sen.

INTRODUÇÃO

A fase seguinte aos eventos de 1945 foi marcada por fortes mudanças sociais e culturais no ocidente. O desenvolvimento da ideia dos Direitos Humanos, bem como a necessidade de impedir que os horrores vividos durante a Segunda Guerra Mundial impulsionaram o debate político e acadêmico acerca da categoria “desenvolvimento”. Desde então, a teoria sobre o desenvolvimento afastou-se da predominância do econômico e transferiu-se para outro foco, o desenvolvimento humano, ou seja, aquelas práticas que se pautam pela constante melhoria do bem-estar dos indivíduos. Um dos autores de maior

¹ Doutor em Direito Público pela Università degli Studi di Perugia - Itália. E-mail: marcio.staffen@imed.edu.br

² Mestrando em Direito pela Faculdade Meridional - IMED. E-mail: polis.g@outlook.com

³ Mestranda em Direito pela Faculdade Meridional - IMED. E-mail: sabrinastaats@hotmail.com

renome nessa esfera teórica é Amartya Sen, de modo que seu pensamento será objeto de análise deste trabalho.

Concomitante a esses acontecimentos, o mundo fora assolado pelos efeitos do fenômeno da globalização. O desenvolvimento tecnológico e os processos de internacionalização do capital financeiro modificaram as estruturas sociais e culturais do planeta. Desses acontecimentos, não saiu ileso o Estado Nacional, até então senhor da ordem. Os Estados se viram forçados a ceder espaço para novos agentes, de matriz transnacional, que passaram a atuar em conjunto e, em determinadas ocasiões, em substituição as estruturas estatais. Exemplo desse panorama é a penetração de instituições globais em assuntos historicamente de responsabilidade nacional, como o processo legislativo. Não podendo ser diferente, o Direito foi profundamente atingido pela intensificação das questões transnacionais nos assuntos locais. A busca de organismos de caráter global para a formação das mais diversas leis têm se tornado cada vez mais comum, inclusive no Congresso brasileiro. A utilização de indicadores transnacionais/globais para a legitimação de projetos de leis no âmbito jurídico nacional é prática comum, em especial, os projetos de leis visando o combate à corrupção foram fortemente inspirados por diretivas, dados e estudos elaborados por atores do cenário global.

A efetivação do desenvolvimento humano na era da globalização tem se mostrado como um grande desafio. Associar os novos movimentos transnacionais e seus interesses, muitas vezes de cariz estritamente privado, com as nuances do desenvolvimento humano, como a democracia e o debate público com transparência, é uma das chaves para que esses diferentes aspectos possam convergir, de modo a propiciarem maior bem-estar para os indivíduos. Desse modo, o problema central do presente artigo é: A utilização de indicadores transnacionais/globais no processo legislativo é um impeditivo para a promoção do desenvolvimento segundo a teoria Amartya Sen? Utilizando o método hipotético-dedutivo, baseado em pesquisas e análises bibliográficas, o trabalho tem como principal objetivo demonstrar como a manutenção de um ambiente democrático funcional, pautado pelo debate público transparente, é indispensável quando da utilização de indicadores transnacionais/globais no processo de criação de leis, visando a promoção do desenvolvimento segundo a teoria de Amartya Sen. Os objetivos específicos são: a) Demonstrar os efeitos dos processos globalizatórios e transnacionais na esfera do Direito; b) Analisar a utilização de indicadores transnacionais/globais na produção legislativa

nacional anticorrupção; e c) demonstrar a relevância da democracia e os seus processos para a persecução do desenvolvimento na teoria de Amartya Sen.

Com o intuito de adimplir os objetivos da investigação o trabalho subdivide-se em três partes: 1) Transnacionalismo: um novo horizonte para o Direito; 2) A utilização de indicadores transnacionais no processo legislativo: o caso brasileiro do combate à corrupção; e 3) A democracia como pressuposto para o desenvolvimento.

TRANSNACIONALISMO: um novo horizonte para o Direito

Durante toda a fase seguinte à chamada Paz de Westfalia, o Direito foi progressivamente visto como um aparato tipicamente estatal, exclusivamente oriundo do ente estatal e do monopólio da força sobre a qual a soberania encontrava fundamento (CRUZ; OLIVIERO, 2013, p. 33). Todavia, a confecção jurídica, na era da globalização, busca transformar esse paradigma ao propor um esquema, de certo modo, relacional, até então desconhecido, tendo como ponto fundamental a centralidade do indivíduo como entidade “libertada” das relações comunitárias, fazendo com que o Órgão judicial perca seu caráter de territorialidade. Entretanto, mais do que falar em uma suposta “superação” do direito estatal, é preferível falar-se em uma transformação deste, a qual encontra explicação na hegemonia exercida, em especial, pelo fator econômico no âmbito do raciocínio jurídico (CRUZ; OLIVIERO, 2013, p. 33). Deve-se ter em mente a existência e relevância de novos tipos de poderes transnacionais que não são limitados por qualquer tipo de direito nos moldes clássicos da teoria jurídica.

Pode-se dizer que a globalização é, de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do capitalismo. Porém, conforme Milton Santos, para entendê-la se faz necessário a abordagem de dois elementos fundamentais: as técnicas e a política (SANTOS, 2006, p. 12). Há erro grosseiro por parte da história quando estes dois conceitos são considerados separadamente, pelo fato de serem indissociáveis entre si. Ao final do século XX, em razão do desenvolvimento tecnológico e científico, o sistema de técnicas passou a ser presidido pela tecnologia da informação. Com isso, houve a construção de um elo entre os diferentes tipos de técnicas e, ao mesmo tempo, as promoveu internacionalmente (SANTOS, 2006, p. 12). A globalização não é, entretanto, o resultado desse novo sistema técnico, ela é, também, o que se extrai das ações que garantem a emergência de um mercado global, o qual encabeça grande parte dos processos políticos de nosso tempo

(SANTOS, 2006, p. 12). O esqueleto da atual globalização pode ser compreendido pelos seguintes fatores: a) unicidade da técnica; b) a convergência dos momentos; c) a cognoscibilidade do planeta; e d) a mais valia global como motor da história.

Com a proliferação do fenômeno da globalização espaços de debilidade passaram a ser ocupados, face a grande fragilidade dos tradicionais atores nacionais, em maior escala após a Segunda Guerra Mundial, por uma agenda de interesses transnacionais constituída através de instituições novas, de difícil caracterização à luz do glossário político-jurídico da modernidade. A homogeneidade tradicional no pensamento político e jurídico fora intensamente perdida. Instalou-se, assim, um cenário de grande tensão institucional, onde as antigas instituições do Estado e os indivíduos depararam-se com uma sensação de profunda insegurança (STAFFEN, 2015, p. 34). Por assim dizer, a força motriz do Direito já não mais são anseios de limitação jurídica dos poderes estatais absolutos, mas a regulação de dinâmicas policêntricas atreladas diretamente com a circulação de modelos, capitais, pessoas e instituições distribuídos tanto em espaços físicos como nos virtuais.

Nesse contexto, a capacidade de o ente estatal produzir, soberanamente, os sistemas jurídicos nacionais vem, paulatinamente, diminuindo. Isso ocorre, em grande parte, porque as próprias opções políticas abertas às maiorias parlamentares encontram-se reduzidas à constante concessão de soberania à “comunidade transnacional”, principalmente por meio de instituições como o Fundo Monetário Internacional, a Troika, a ONU e suas agências, bem como as grandes corporações transnacionais que criam uma espécie de “estado de necessidade econômica” através do exercício de seus tentáculos de influência (CRUZ; OLIVIERO, 2013, p. 34), redefinindo, portanto, o cerne da capacidade legislativa do Estado.

A globalização possibilita o estabelecimento de canais de abertura e interpretação dos preceitos normativos construídos por agentes de cunho público ou privado, os quais, em função do grande poder que concentram, além de interferirem na produção da norma, exercem funções de fiscalização e controle das atividades abarcadas pelas normas criadas no seu espectro de influência juntamente, ou ainda em substituição, do próprio Estado Nacional (STAFFEN, p. 173, 2019). Assim, não se mostra desarrazoado concluir que houve o exaurimento do Estado e das instituições de caráter monista – dualista (JESSUP, 1956). Como já demonstrado, a interação de diferentes atores na vida pública e privada no âmbito da sociedade “sem fronteiras” é deveras intensa. Todos estes agentes (Organizações Não Governamentais, Empresas, Companhias e os próprios Estados) existem inseridos em um

mesmo contexto cultural, filosófico e econômico, pautados por valores e regras que compartilham entre si, em uma espécie de cooperação global (*partnership*) (BRASIL, 2001, p. 38).

Insta salientar que grande parcela do mérito para a confecção dessa *network* deve-se ao profundo desenvolvimento científico e tecnológico característico da segunda metade do século XX, ao passo em que encurtaram as distâncias do globo terrestre, fomentando o intercâmbio cultural em todos os níveis (BRASIL, 2001, p. 40). Essa transformação desenvolveu-se e propagou-se como uma rede de nós rígidos e malha elástica, onde cada espectro está em contraposição com os demais, por exemplo, o progresso tecnológico permitiu, e permite, uma melhor organização das fábricas, e estas, por sua vez, aceleram o processo tecnológico.

Compulsando a recente história da Globalização, esta até mesmo confunde-se com o desenvolvimento e proliferação das chamadas Instituições Transnacionais. Durante a década entre os anos de 1950 e 1960 as grandes empresas, tal qual diversos outros organismos de matriz privada ou público-privada, passaram a experimentar e serem influenciadas pelo forte intercâmbio cultural e jurídico mundial, como consequência, entraram em um processo de multinacionalização (RADU, 2009, p. 399), disseminando seus diversos bens e serviços além das fronteiras do país onde iniciaram suas atividades, inaugurando, dessa forma, uma economia global, independente de pressões estatais, pautada com grande influência de correntes privadas, de caráter transnacional, sendo seus agentes a exemplo dos bancos, organizações internacionais e agências reguladoras, os atores protagonistas desse cenário.

Pode-se anunciar alguns exemplos para elucidar e ilustrar este novo palco de cooperação oriundo do novo paradigma global. Composta por organismos de normatização, de matriz híbrida público-privada, a Organização Internacional para a Estandardização (ISO) tem criado pontes entre setores públicos e privados, mas, com atribuições de cunho regulamentar iminentemente públicas. Caso similar é o ocorrido quando da aderência de diversos Estados ao Comitê da Basiléia, entidade de caráter nacional, com escopo de reger as atividades bancárias à níveis mundiais. Ainda, como maior expoente deste tipo de relação observa-se o caso do regimento da *Internet*, cuja responsabilidade de regular o uso da ferramenta encontra-se no escritório de uma empresa público-privada – a ICANN, *Internet Corporation for Assigned Names* – que acaba por prestar um serviço público destinado a todo o globo (STAFFEN, 2015, p. 28),

promovendo, assim, uma interação entre os diferentes partícipes da atual sociedade globalizada, inclusive, tornando laboriosa a caracterização desses como sendo agentes públicos ou privados.

Nesta mesma linha, há instituições exclusivamente privadas que transitam com frequência neste novo espaço mundial, cujas relações de dependência em relação aos entes públicos e estatais é, de fato, inexistente. Possivelmente os maiores exemplares desse formato de instituição sejam a Federação Internacional de Futebol Associado (FIFA) e da Câmara Internacional do Comércio (ICC), as quais desenvolvem seus trabalhos de maneira completamente autônoma, inclusive elaborando normas acerca daquilo que lhes é de interesse, com o fito central de promover o comércio e demais investimentos internacionais, e para isso, fazem-se parceiras importantes de organismos nacionais, internacionais e transnacionais (STAFFEN, 2015, p. 29), influenciando cada uma dessas instituições parceiras a seu modo e conveniência. Não sem razão, depreende-se do atual contexto que a governança global vai muito além da elaboração de leis e o estabelecimento das diferentes modalidades de regras. Ao olhos do indiano, especialista em relações internacionais, Parag Khanna, este ambiente de caos pode encontrar alguma ordem no desenvolvimento de uma “megadiplomacia” (KHANNA, 2011, p. 33), a qual deve buscar o apaziguamento entre os diferentes atores da arena mundial, destrancando, assim, recursos de ONG’s, corporações, instituições transnacionais, bem como de governos para que estes atuem em um mesmo sentido, possibilitando a realização de empreendimentos conjuntos, de amplo alcance, capazes de fazer frente as questões resultantes do estabelecimento de uma comunidade transnacionalizada.

O extenso processo de transferência de poder das economias nacionais para o livre mercado, pautado pelos mercados globais, pode ser classificado como a mudança mais importante ocorrida no século XX, sendo levada a feito devido ao poder e a influência das empresas e organismos de caráter transnacional, assim como pelo advento das *networks* nas quais operam em escala mundial (RADU, 2009, p. 402). Consequentemente, é perceptível a proliferação de instituições privadas envolvidas no trato de assuntos que dizem respeito a regulação de assuntos globais nos mais diversos campos, como a proteção do meio ambiente, do direito à alimentação, a tutela da propriedade intelectual e outros tantos. No tópico a seguir, a título exemplificativo dessa relação entre o ambiente nacional e o transnacional/global, será demonstrada a influência desses atores na arena legislativa do Estado brasileiro, por meio da análise da utilização de diretivas elaboradas por

entidades operantes a nível transnacional nas propostas de leis de combate a corrupção que tramitaram no Congresso Nacional de 2015 até o ano de 2017.

A UTILIZAÇÃO DE INDICADORES TRANSNACIONAIS NO PROCESSO LEGISLATIVO: o caso brasileiro do combate à corrupção

Com o alastramento dos processos de globalização, a produção e uso de indicadores na governança global entraram em um frenético ritmo de ampliação e sofisticação (STAFFEN, p. 176, 2019). Agências de classificação de riscos, agências públicas de desenvolvimento internacional, como ONU e o Banco Mundial, organismos governamentais de ajuda, empresas globais, comunidades científicas e ONG's elaboram métricas de comparação e desempenho nas mais variadas áreas em nível global (DAVIS; KINGSBURY; MERRY, 2012, p. 3). A seu turno, estes índices, indicadores, rankings de circulação e produção global penetram diretamente em questões e demandas de cunho verdadeiramente estatais e locais. Quer seja pela vontade de realizar comparações, por imposições feitas por meio de contratos de alguma natureza, ou por proporcionar maior legitimidade a determinadas escolhas, o uso dos indicadores globais/transnacionais invade o território até então dominado pelo aparato estatal (STAFFEN, 2019, p. 176).

Estes expedientes transnacionais passam a pautar os temas que terão maior destaque dentro das discussões políticas nacionais. Em especial, o controle da corrupção e o *rule of law*, patrocinados pelo Banco Mundial; os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio sob a batuta da ONU; o Índice de Percepção de Corrupção elaborado pela Transparência Internacional; o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (STAFFEN; OLIVIERO, 2015), são demonstrativos desse cenário. A utilização cada vez mais acentuada dos indicadores globais na governança tem o potencial de promover uma mutação na forma, no exercício e na distribuição de poder em determinadas camadas da governança global (DAVIS; KINGSBURY; MERRY, 2012, p. 4). Nesse interim, desenvolvem sua capacidade de influenciar na criação e execução de políticas públicas, investimentos, processo legislativo, atuação judicial e na organização da sociedade como um todo (STAFFEN, p. 177, 2019). Em face da imbricação entre os atores transnacionais/globais, especificamente os índices globais, e as demandas locais, a invocação desses medidores deve vir acompanhada de uma fundamentação mais robusta do que a simples conveniência e oportunidade. Para Davis, Kingsbury e Marry, a utilização desses instrumentos deve se

desenrolar a partir de alguns questionamentos importantes para a sua adequação as realidades locais:

“What social processes surround the creation and use of indicators?, How do the conditions of production influence the kinds of knowledge change the nature of standard-setting and decision-making?, How does it affect the distribution of power between and among those who govern and those who are governed?, What is the nature of responses to the exercises of power through indicators, including forms of contestation and attempts to regulate the production or use of indicators?”(DAVIS; KINGSBURY; MERRY, 2012, p. 4)

É de se considerar, de forma minuciosa, as particularidades de cada regime democrático dos países, bem como os procedimentos de cada qual para a atividade legiferante, e as características específicas dos indicadores globais, tal qual a simplificação dos dados e do complexo social, comparação com outros padrões, recorte temporal dos fatos, e a autoridade técnico-científica de quem produziu os dados apresentados (STAFFEN, 2019, p. 178), no intuito de mensurar a possibilidade de utilização desses índices como base para as legislações e políticas públicas nacionais. Ao utilizar esses indicadores, deve-se efetuar uma atenta análise aos métodos e expedientes de comparação por eles escolhidos. É fundamental rememorar que todo indicador é produto de uma simplificação das estruturas sociais que, os quais, em muitas situações, carecem de comparação entre as estruturas que por eles estão sendo analisadas (DAVIS; KINGSBURY; MERRY, 2012, p. 8). Desse modo, introduzir no discurso legislativo nacional indicadores de governança global sem a devida comparação acaba por interferir de maneira a enfraquecer o debate público e institucional daquele ordenamento jurídico (ESPELAND; SAUDER, 2012, p. 87).

Assim, a utilização desses indicadores como uma ideia de Direito público necessita esclarecer, quando inserido em sociedades democráticas, as condições e o exercício de tal poder (BOGDANDY; GOLDMANN, 2012, p. 53), sob pena de promover um debate público que não seja inteiramente pautado e guiado pela transparência, valor indispensável para a legitimação democrática de qualquer alteração legislativa. Nesse sentido, a utilização de indicadores globais de maneira distorcida, em especial nos processos legislativos de cada Estado, pode gerar, no entendimento Staffen (2019, p. 179), idiossincrasias quando a norma será aplicada na realidade fática. Desse modo, governos com dificuldades em suas indexações podem fazer usos desses índices apenas como efeito “placebo”, no intuito de

justificar mudanças legislativas internas pautadas por interesses externos, fazendo com que a legislação não altere em nada a realidade social em médio e longo prazo.

Dessa forma, a utilização de indicadores de natureza global/transnacional embasada apenas na deferência para como as autoridades transnacionais, ou por conceitos ideológicos, compromete o processo legislativo como um todo e, especialmente, os resultados normativos advindos desses processos (CATANIA, 2010, p. 10). Como consequência lógica, o uso deliberado dos indicadores, sem a devida validação, gera uma ineficiência da norma produzida, de modo que não atingirá o seu fim social dentro do território, eis que em desacordo com os parâmetros constitutivos daqueles indicadores referenciais. A produção normativa na era da globalização, como já demonstrado neste trabalho, é fortemente pautada e impulsionada por demandas de cunho transnacional/global, em momentos sofisticando os anseios nacionais e em momentos contrapondo-os. Nesse cenário, os indicadores tornaram-se condições de racionalidade (STAFFEN, 2019, p. 180). Reconhecendo-se que a produção legislativa passa por uma forte influência exterior, é de se exigir dos legisladores a observância de primados democráticos e do devido processo legislativo, de modo a garantir a sustentabilidade democrática das instituições.

O Brasil, a seu turno, não ficou imune a essas movimentações e pressões exercidas pela influência de atores da arena transnacional no processo legislativo, em especial naquilo que diz respeito ao combate à corrupção. Nos últimos anos, como respostas as crises políticas desencadeadas pós 2014, o Congresso brasileiro, como resposta aos inúmeros casos de corrupção que assolaram o país, debateu diversas propostas legislativas visando o combate à corrupção. O período corresponde de 2015 até 2017 foi marcado por um número considerável de projetos de leis propondo novos meios de combater a corrupção e fomentar a transparência dos negócios públicos, razão pela qual, como meio elucidativo, os dados referentes a tais sessões legislativas serão posteriormente expostos⁴. Um aspecto marcante do debate acerca dessas propostas foi exatamente que muitas delas tiveram como base para a sua propositura indicadores, rankings, memorandos e

⁴Os dados aqui apresentados foram extraídos a partir de estudo realizado por Márcio Ricardo Staffen, publicado na Revista de Informação Legislativa. Ver em: STAFFEN, Márcio Ricardo. Legislar por indicadores: a iniciativa legislativa brasileira anticorrupção conforme a influência de atores transnacionais. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 221, p. 169-193, jan./mar. 2019. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril_v56_n221_p169.

estatísticas disponibilizados por organizações como o Banco Mundial, Transparência Internacional, FMI, ONU, ONG's, e outros *players* do cenário global.

Durante a sessão legislativa do ano de 2015 foram apresentadas 134 Projetos de Leis e Projetos de Emenda à Constituição mencionando a palavra-chave “corrupção”, havendo 22 outras propostas mencionando o termo “transparência”. Dentre estas propostas, em 31 houve menções a atores transnacionais/globais em conexão com o termo “corrupção”, e outras 6 ligadas ao termo “transparência” (STAFFEN, 2019, p. 182). Quando quantificados, esses dados totalizam 23,13% de menções a atores transnacionais quando se tratando do tema corrupção, e 27,27% quando o tema em discussão é a transparência. Foram, respectivamente, os organismos com maior número de menções a ONU (38,71%), a Transparência Internacional (22,58%) e a OEA (9,6%) (STAFFEN, 2019, p. 182). Houve a menção expressa a indicadores globais em 5,22% dos 134 projetos. Fica evidenciado, portanto, a importância desses agentes transnacionais no corpo das propostas elaboradas durante a sessão legislativa de 2015, de modo a comprovar, de maneira efetiva, a hipótese de penetração de expedientes transnacionais/globais na discussão legislativa nacional.

Porém, ao analisar materialmente a influência de cada ator transnacional/global em cada uma das propostas de lei, denota-se uma falta de articulação entre o cenário nacional e o contexto onde os dados e informações foram angariados. Grande parte das menções a tais organismos não passam, justamente, de menções, e, no caso da ONU, ao apontamento de Convenções de que o Estado brasileiro é signatário (STAFFEN, 2019, p. 183). Não foram, igualmente, no que diz respeito aos índices utilizados, demonstradas as conexões entre os dados advindos dos atores transnacionais/globais com a realidade social brasileira. Na sessão legislativa de 2016, a Câmara dos Deputados propôs o total de 48 projetos de lei relacionados com o grande tema “corrupção”, e outros 6 ligados com “transparência”. De um total de 48, verificou-se 16 menções a atores transnacionais/globais para a categoria “corrupção” e 3 referências ao tema “transparência” (STAFFEN, 2019, p. 184).

No total, 33,33 das propostas de lei envolvendo o combate à corrupção invocam atores transnacionais, enquanto as propostas de leis com o escopo de fomentar a transparência citam nominalmente atores transnacionais em 50% dos projetos. O ator que mais vezes foi mencionado foi a ONU (25%), seguido por ONG's (18,75%), e a Transparência Internacional (6,25%). Houve menção direta a indicadores transnacionais/globais em 4,16% dos 64 projetos apresentados (STAFFEN, 2019, p.

185). Novamente, pode-se notar as menções a atores do cenário transnacional/global como mero argumento de autoridade, sem proceder a devida comparação entre o contexto nacional e a realidade de onde os dados apresentados pelos organismos transnacionais foram coletados.

No ano de 2017, a sessão legislativa apresentou 43 projetos de lei com a pauta principal “corrupção”, e outras 14 estavam diretamente conectadas com o termo “transparência”. Dentre estas, em 15 oportunidades houve a menção a atores transnacionais/globais para as propostas sobre o tema “corrupção”, e outras 6 menções nos projetos que versaram sobre o tema “transparência” (STAFFEN, 2019, p. 186). Dentre as propostas visando o combate à corrupção, 34,88% destas mencionaram atores transnacionais/globais em suas justificativas, já as propostas que versavam sobre o tema da transparência os citaram em 42,86% das vezes. Novamente, o ator com maior número de citações foi a ONU (40%), seguida pela Transparência Internacional (26,67%) e ONG’s (6,67%). Houve menção direta a indicadores transnacionais/globais em 16,27% dos 57 projetos que tramitaram na Câmara dos Deputados. Especificamente nos projetos apresentados durante a sessão legislativa de 2017, notou-se uma maior contextualização dos índices de governança global/transnacional com a realidade social brasileira, avançando, dessa forma, na qualidade da aplicação desses referenciais (STAFFEN, 2019, p.187). No tópico a seguir, abordar-se-á o papel da democracia e do debate público democrático no pensamento de Amartya Sen, bem como a sua (in) adequação com os processos de utilização de índices de governança transnacional/global no processo legislativo nacional.

A DEMOCRACIA COMO PRESSUPOSTO PARA O DESENVOLVIMENTO EM AMARTYA SEN

A partir da leitura de Amartya Sen, reconhece-se a relação indissociável entre a argumentação pública como protagonista para a concretização e compreensão da justiça. Esse reconhecimento remete a uma forte ligação entre a ideia de justiça e a prática da democracia, considerando que a na filosofia política contemporânea a ideia de que a democracia pode ser considerada como o “governo por meio do debate” já é pacífica na academia (SEN, 2011, p. 358). Existe uma visão mais antiquada e formal acerca da democracia, a qual a vê atrelada, principalmente, com a realização de eleições livres e

secretas, e não com a visão mais ampla, colocando o conceito de democracia lado a lado com a ideia do governo por meio do debate. Contudo, como anteriormente salientado, a filosofia contemporânea se desenvolveu no sentido de adotar uma classificação mais aberta para a democracia, associando-a àquilo que Rawls denominou de “exercício da razão pública” (SEN, 2011, p. 358).

Esse conceito fica bastante evidente quando Sen, referindo-se a Índia, seu país natal, suscita a necessidade de que as vidas, as carências, os direitos e as demandas provenientes dos estratos mais baixos da sociedade recebam maior atenção na discussão pública e, conseqüentemente, na elaboração de políticas públicas através da participação democrática (SEN, 2015, p. 12). Dito isto, o autor afirma que a democracia não se reduz apenas à política eleitoral e as liberdades civis, mas também uma verdadeira distribuição equitativa do poder. Tanto problemas sociais quanto econômicos nem sempre são fáceis de detectar e entender e, nesse sentido, um exercício vigoroso de argumentação pública pode desempenhar um importante papel no processo de expansão da compreensão popular e para fomentar a prática de uma política esclarecida (SEN, 2015, p. 282). Porém, isso não quer dizer que o governo pautado pelos debates seja o principal objetivo da democracia, eis que as exigências daquela podem ser ainda mais estendidas, de forma a requerer a inclusão da igualdade plena de participação.

A discussão pública aprofundada sobre os temas de relevância e demandas da sociedade, podendo fazer com que os desdobramentos desses eventos se tornem temas de discussão política, com efeitos sobre a cobertura da mídia e o debate público em geral. Dentre as conquistas da democracia, uma das mais relevantes é a capacidade de fazer com que as pessoas se interessem, impulsionadas pelo debate público, pelas dificuldades dos demais e tenham uma compreensão mais apurada das vidas alheias das comunidades que se circundam (SEN, 2011, p. 378). Outro elemento de forte destaque no pensamento de Sen, no sentido da argumentação pública como propulsora da democracia e auxiliar do desenvolvimento humano, é a “função protetora da imprensa”. Esta função diz respeito a dar espaço àqueles tiveram seus direitos negligenciados e aos desfavorecidos, sejam eles desfavorecidos econômicos, sociais, culturais ou políticos. A argumentação pública possui a capacidade de fazer ouvir as reivindicações da população para com os negócios e decisões públicas que lhes dizem respeito (FRÖLICH, 2018, p. 199). Dessa forma, a força do convencimento reside no poder do argumento e não em qualquer outro critério afastado do ideal democrático.

Compulsando a literatura sobre o desenvolvimento e o conceito de justiça, denota-se a fundamental importância da Democracia e os princípios que a acompanham, no intuito de que as pretensões desenvolvimentistas se concretizem. Em todos os níveis, é indispensável para o desenvolvimento a participação ativa dos indivíduos, o que somente se viabiliza através de instituições democráticas bem estabelecidas e em pleno funcionamento.

No mesmo sentido é o posicionamento de Sen ao afirmar que o desenvolvimento não pode ser avaliado de maneira dissociada da vida que as pessoas levam no seu dia-a-dia e da real liberdade de que desfrutam. O desenvolvimento não pode ser visto como o melhoramento de “objetos inanimados de conveniência”, como, por exemplo, o aumento do PIB ou dos processos de industrialização. O valor real do desenvolvimento deve depender do impacto que possui na vida e nas liberdades das pessoas envolvidas, que necessita ser o objetivo primordial na ideia do desenvolvimento (SEN, 2011, p. 381). Desse modo, se o desenvolvimento é compreendido de uma maneira mais ampla, com maior atenção as vidas humanas, então se torna imediatamente claro que a relação entre o desenvolvimento e a democracia tem de ser entendida como uma ligação constitutiva, e não somente por meio de suas conexões externas. Assim, deve-se reconhecer que as liberdades políticas e os direitos democráticos, como é o caso do amplo debate público acerca dos assuntos concernentes a sociedade, figuram como componentes constitutivos do desenvolvimento (SEN, 2011, p. 381).

Amartya Sen descreveu com precisão o papel imprescindível da Democracia e das liberdades políticas dentro de um projeto de desenvolvimento que possua o indivíduo como peça central. O autor aponta a existência de três considerações principais que levam a crer que as liberdades políticas e a Democracia, materializados nos direitos políticos e civis mais básicos, é proeminente em um processo de desenvolvimento: a) possuem importância direta para a vida humana, quando associados a capacidades básicas, como a participação do processo político e social; b) seu papel instrumental de elevar a intensidade com que as pessoas são ouvidas quando defendem e expressão as suas ideias e reivindicações política; e c) seu papel construtivo na conceituação daquilo que são necessidades, ou seja, verdadeiras demandas da sociedade onde vivem (SEN, 2010, p. 195). Em que pesa a importância das instituições democráticas, elas não podem ser lidas como dispositivos mecânicos para a implementação do desenvolvimento. Seu uso é condicionado pelos valores e prioridades estabelecidos pela sociedade e pelo uso que se faz das

oportunidades de articulação e participação que estão disponíveis (SEN, 2010, p. 208), assim, evidencia-se a importância da manutenção e melhoramento de canais de transparência dentro do aparato estatal com vista ao acompanhamento de suas ações em uma forma de *accountability*.

As discussões e debates políticos, possibilitados pelas liberdades políticas e direitos civis, desempenham um papel fundamental na formação de valores. Mais importante do que isso, a identificação de necessidade e demandas é diretamente influenciada pela natureza da participação e do diálogo públicos. A força da discussão pública não é apenas um correlato da democracia, como também o seu cultivo pode fazer com que a própria democracia funcione de uma maneira mais eficiente (SEN, 2010, p. 208). Tão importante quanto a própria democracia, é a salvaguarda das condições e circunstâncias que garantem a amplitude e o alcance do processo democrático em si. Por mais valiosa que seja a democracia como uma fonte de oportunidades sociais, há a necessidade de consultar os caminhos para fazê-la funcionar da melhor maneira possível, com o escopo de realizar os seus fins. A implementação do desenvolvimento e da justiça social não dependem somente de suas formas institucionais, mas, em especial, da sua prática efetiva (SEN, 2010, p. 209).

A sociedade contemporânea é marcada por um contingente de interesses e divergências específicos que são representativos da sua composição heterogênea e desigual. Tal característica é importante para a compreensão do ordenamento social, com especial ênfase nas sociedades democráticas, quando acompanhada de uma ausência de informações seguras, pode distorcer a real composição social, bem como as suas necessidades mais fundamentais (ZAMBAM, 2017, p. 523). É premissa norteadora da atuação política responsável que a sua atuação se dê visando o bem comum e a integração do tecido social como um todo. A composição atual da sociedade, estruturada a partir de uma ampla pluralidade, juntamente da tradição democrática pressupõem a efetiva participação dos cidadãos e das organizações da sociedade, de modo que o reconhecimento das atuais formas de participação, assomado a criação de outros meios, revelam a capacidade e o dinamismo da democracia e, juntos, consagram a participação como mecanismo de construção da cidadania (ZAMBAM, 2017, p. 524) e como forma de promover o desenvolvimento.

É de se concluir que a falta de transparência e do debate público em um ambiente democrático interfere diretamente na concretização de um desenvolvimento que possui como foco o ser humano, segundo os escritos de Amartya Sen. Por essa razão, a utilização

de indicadores globais na confecção normativa nacional, na forma anteriormente exposta na segunda sessão deste trabalho, levanta dúvidas quanto a sua legitimidade e validade. A falta de discussão pública do conteúdo técnico-científico do referencial disponibilizado por organismos transnacionais/globais pode não corresponder com as demandas nacionais, indo de encontro com o ideal do desenvolvimento que possui como preocupação central o ser humano, eis que distancia as leis e, conseqüentemente, as políticas públicas das necessidades e demandas verdadeiramente presentes no ambiente social.

CONCLUSÃO

Conclui-se, portanto, que o fenômeno da globalização redimensionou a atuação dos poderes legislativos estatais, bem como dos seus respectivos órgãos judiciais, com a penetração de atores transnacionais em assuntos historicamente de competência exclusiva do Estado nacional. Entretanto, mais do que falar em uma suposta “superação” do direito estatal, é preferível falar-se em uma transformação deste, a qual encontra explicação na hegemonia exercida, em especial, pelo fator econômico no âmbito do raciocínio jurídico (CRUZ; OLIVIERO, 2013, p. 33). Deve-se ter em mente a existência e relevância de novos tipos de poderes transnacionais que não são limitados por qualquer tipo de direito nos moldes clássicos da teoria jurídica. A presença de atores transnacionais/globais influenciando os processos legislativos estatais é uma realidade, e o Brasil não ficou imune a esses movimentos. A análise trazida no segundo tópico deste trabalho demonstrou cabalmente o papel preponderante que os agentes transnacionais tomaram para si no Brasil, em especial, na influência exercida por esses atores na discussão legislativa sobre o combate à corrupção, na forma de indicadores, *rankigs* e índices produzidos em nível global.

Por outro lado, fica claro que tais indicadores não podem ser utilizados como base para a produção normativa indiscriminadamente. Estes devem passar por uma profunda análise de seus métodos e recortes temporais e regionais, bem como uma comparação rigorosa da realidade local com o ambiente onde as referências transnacionais trazidas por estes indicadores, de modo a concluir se, de fato, é possível o seu aproveitamento para melhorar lidar com as demandas nacionais. Amartya Sen ao afirmar que o desenvolvimento não pode ser avaliado de maneira dissociada da vida que as pessoas levam no seu dia-a-dia e da real liberdade de que desfrutam, evidencia a importância do

conceito de democracia para a ideia de desenvolvimento. O desenvolvimento não pode ser visto como o melhoramento de “objetos inanimados de conveniência”, como, por exemplo, o aumento do PIB ou dos processos de industrialização. O valor real do desenvolvimento deve depender do impacto que possui na vida e nas liberdades das pessoas envolvidas, que necessita ser o objetivo primordial na ideia do desenvolvimento (SEN, 2011, p. 381).

Desse modo, se o desenvolvimento é compreendido de uma maneira mais ampla, com maior atenção as vidas humanas, então se torna imediatamente claro que a relação entre o desenvolvimento e a democracia tem de ser entendida como uma ligação constitutiva, e não somente por meio de suas conexões externas. Assim, deve-se reconhecer que as liberdades políticas e os direitos democráticos, como é o caso do amplo debate público acerca dos assuntos concernentes a sociedade, figuram como componentes constitutivos do desenvolvimento (SEN, 2011, p. 381). Levando a efeito uma leitura sobre o desenvolvimento e o seu viés focado no desenvolvimento genuinamente humano em Sen, a Democracia e os princípios que a acompanham se revelam como fundamentais para que as pretensões desenvolvimentistas se concretizem. Em todos os níveis, é indispensável para o desenvolvimento a participação ativa dos indivíduos, por meio de amplos debates das questões públicas, o que somente se viabiliza através de instituições democráticas bem estabelecidas e em pleno funcionamento.

Por fim, é de se concluir que a hipótese positiva de pesquisa se revela verdadeira, na medida em que a falta de uma estrutura democrática sólida e, conseqüentemente, de transparência no debate público acerca dos indicadores utilizados no processo legislativo são impeditivos para a promoção de um desenvolvimento conforme o pensamento de Sen. Por essa razão, a utilização de indicadores globais na confecção normativa nacional, na forma anteriormente exposta na segunda sessão deste trabalho, levanta dúvidas quanto ao seu potencial de eficiência em território nacional. A falta de discussão pública do conteúdo técnico-científico do referencial disponibilizado por organismos transnacionais/globais pode não corresponder com as demandas nacionais, indo de encontro com o ideal de desenvolvimento que possui como preocupação central o ser humano, eis que distancia as leis e, conseqüentemente, as políticas públicas das necessidades verdadeiras da população.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Deilton Ribeiro. Empresas Transnacionais sob o Império da Nova Ordem Mundial e Sua Integração no Direito Internacional. **Revista dos Tribunais**, Belo Horizonte, v. 792, p.35-62, out. 2001. Disponível em: <<http://revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document>>.

BOGDANDY, Armin von; GOLDMANN, Matthias. **Taming and framing indicators: a legal reconstruction of the OECD's Programme for International Student Assessment (PISA)**. In: DAVIS, Kevin E.; FISHER, Angelina; KINGSBURY, Benedict; MERRY, Sally Engle (ed.). Governance by indicators: global power through qualification and rankings. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012. p. 52-85. (Law and Governance Series).

CATANIA, Alfonso. **Metamorfosi del diritto: decisione e norma nell'età globale**. 2. ed. Roma: GLF Laterza, 2010. (Libri del Tempo Laterza, v. 415).

CRUZ, Paulo Márcio; OLIVIERO, Maurizio. **Fundamentos de Direito Transnacional**. In: ROSA, Alexandre Morais da; STAFFEN, Márcio Ricardo. Direito Global: Transnacionalidade e Globalização Jurídica. Itajaí: Univali, 2013.

DAVIS, Kevin E.; KINGSBURY, Benedict; MERRY, Sally Engle. **Introduction: global governance by indicator**. In: DAVIS, Kevin E.; FISHER, Angelina; KINGSBURY, Benedict; MERRY, Sally Engle (ed.). Governance by indicators: global power through qualification and rankings. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012. p. 3-28. (Law and Governance Series).

ESPELAND, Wendy Nelson; SAUDER, Michael. **The dynamism of indicators**. In: DAVIS, Kevin E.; FISHER, Angelina; KINGSBURY, Benedict; MERRY, Sally Engle. Governance by indicators: global power through qualification and rankings. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012. p. 86-109. (Law and Governance Series).

FRÖHLICH, Sandro. **Qual democracia para os novos tempos?** In: ZAMBAM, Neuro José. Estudos sobre Amartya Sen: pesquisa e repercussão social. 5. ed. Erechim: Deviant, 2018. Cap. 10. p. 189-202.

JESSUP, Philip C. **Transnational Law**. New Haven: Yale University Press, 1956.

KHANNA, Parag. **Como Governar o Mundo**: Os caminhos para o renascimento. Rio de Janeiro: Editoria Intrínseca, 2011. Tradução de: Berilo Vargas.

RADU, Liviu. Transnational Companies and Their Role in Globalization. **Lex ET Scientia International Journal**, p. 397-406, 2009.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização** – do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Sao Paulo: Companhia das Letras, 2010.

_____. **A ideia de justiça**. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

_____; DRÈZE, Jean. **Glória Incerta**: A Índia e suas contradições. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

STAFFEN, Márcio Ricardo. Legislar por indicadores: a iniciativa legislativa brasileira anticorrupção conforme a influência de atores transnacionais. **Revista de Informação Legislativa**: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 221, p. 169-193, jan./mar. 2019. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril_v56_n221_p169

_____. **Interfaces do Direito Global**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2015.

_____; OLIVIERO, Maurizio. Transparência enquanto pretensão jurídica global. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 15, n. 61, p. 71-91,

jul./set. 2015. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/23/367>.

ZAMBAM, Neuro José. Bases Informacionais Transparentes: vitalidade da democracia e da justiça social. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 22, n. 2, p.512-543, maio 2017.